ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 maart 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Richtlijn 2011/92/EU – Beroepsrecht van de leden van het betrokken publiek – Voorbarig beroep – Begrippen ‚niet buitensporig kostbaar' en ‚enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn' – Toepasbaarheid van het verdrag van Aarhus"

In zaak C-470/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 29 juli 2016, ingekomen bij het Hof op 22 augustus 2016, in de procedure

North East Pylon Pressure Campaign Limited,

Maura Sheehy

tegen

An Bord Pleanála,

Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Ierland,

Attorney General,

in tegenwoordigheid van

EirGrid plc,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 juni 2017,

* Procestaal: Engels.

gelet op de opmerkingen van:

– North East Pylon Pressure Campaign Ltd en Maura Sheehy, vertegenwoordigd door D. Courtney en B. Sawey, solicitors, M. O'Donnell, barrister, C. Hughes, barrister, E. Keane, SC, en C. Bradley, SC,

– An Bord Pleanála, vertegenwoordigd door A. Doyle, solicitor, B. Foley, barrister, en N. Butler, SC,

– Attorney General en Minister for Communications, Climate Action and Environment (voorheen Minister for Communications, Energy and Natural Resources), vertegenwoordigd door E. Creedon en E. Mc Kenna als gemachtigden, bijgestaan door M. McDowell, barrister,

– Ierland, vertegenwoordigd door R. Mulcahy, SC, en G. Gilmore, barrister,

– EirGrid plc, vertegenwoordigd door D. Nagle, solicitor, S. Dodd, barrister, M. Cush, SC, en E. Cassidy, solicitor,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Zadra, G. Gattinara en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 oktober 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging, ten eerste, van artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1) en, ten tweede, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „verdrag van Aarhus").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van North East Pylon Pressure Campaign Limited en Maura Sheehy tegen An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (minister van Communicatie, Energie en Natuurlijke Hulpbronnen, Ierland; hierna: „minister"), Ierland en de Attorney General, over de begroting van de kosten in verband met de afwijzing van een verzoek om bij de rechter te mogen opkomen tegen de vergunningsprocedure voorafgaande aan de aanleg van een elektriciteitsverbinding.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Artikel 1 van het verdrag van Aarhus, met als opschrift „Doel", bepaalt:

„Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag."

4 Artikel 3 van dit verdrag, „Algemene bepalingen", bepaalt in lid 8:

„Elke Partij waarborgt dat personen die hun rechten uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van dit verdrag niet worden gestraft, vervolgd of op enige wijze gehinderd wegens hun betrokkenheid. Deze bepaling laat onverlet de bevoegdheden van de nationale rechter om in een rechtsgeding redelijke kosten toe te wijzen."

5 Met betrekking tot het recht van het publiek op inspraak in het besluitvormingsproces inzake milieuaangelegenheden, geeft artikel 6 van dat verdrag gedetailleerde regels voor de in bijlage I daarbij genoemde activiteiten, terwijl de artikelen 7 en 8 meer in het bijzonder betrekking hebben op plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu (artikel 7), en op de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten (artikel 8).

6 In artikel 9 van dat verdrag, met het opschrift „Toegang tot de rechter", is bepaald:

„[…]

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

[…]

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

[…]

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar.[…]"

Unierecht

7 Artikel 11 van richtlijn 2011/92 luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek […]:

[…]

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

[…]

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

[…]”

8 Volgens artikel 1 van verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PB 2013, L 115, blz. 39) worden bij deze verordening „richtsnoeren vastgesteld voor de tijdige ontwikkeling en de interoperabiliteit van de […] prioritaire corridors en gebieden van de trans-Europese energie-infrastructuur”.

9 Artikel 8 van deze verordening, met het opschrift „Organisatie van het vergunningverleningsproces”, bepaalt dat elke lidstaat „een nationale bevoegde instantie aan[wijst] die verantwoordelijk wordt voor het vergemakkelijken en coördineren van het vergunningverleningsproces voor projecten van gemeenschappelijk belang”.

Iers recht

10 Blijkens de gegevens die de verwijzende rechter heeft verstrekt, staat het vereiste van artikel 11 van richtlijn 2011/92 dat procedures „niet buitensporig kostbaar zijn” in section 50b van de Planning and Development Act, 2000 (wet van 2000 betreffende ruimtelijke ordening en ontwikkeling), zoals gewijzigd (hierna: „wet van 2000”). Deze bepaling luidt als volgt:

„1) Deze section is van toepassing op de volgende procedures:

a) procedures voor de High Court strekkende tot rechterlijke toetsing of houdende een verzoek om toestemming tot rechterlijke toetsing van:
   i) een besluit of vermeend besluit of
   ii) een handeling of vermeende handeling, of
   iii) het achterwege blijven van een maatregel

dat of die (beweerdelijk) is vastgesteld of verricht of had moeten worden genomen op grond van een nationale wet waarbij uitvoering wordt gegeven aan [onder meer] een bepaling van [richtlijn [2011/92] […] waarop artikel 10 bis […] van toepassing is […].”

11 Section 50b, lid 3, van die wet luidt:

„De rechter kan een partij in een procedure waarop deze section van toepassing is, verwijzen in de kosten indien hij dit gepast acht

a) ingeval de rechter van oordeel is dat een vordering of tegenvordering lichtzinnig of vexatoir is,

b) op grond van de wijze waarop de partij het geding heeft gevoerd, of

c) wegens minachting van de High Court door een partij."

12 In section 50b, lid 4, van die wet is bepaald:

„Lid 2 doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de High Court om in een zaak van uitzonderlijk openbaar belang en indien in de specifieke omstandigheden van het geval de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit vereisen, een partij te verwijzen in de kosten van de andere partij."

13 Section 3 van de Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [Ierse milieuwet (diverse bepalingen); hierna: „wet van 2011"], bepaalt:

„[…]

3) De rechter kan een partij in een procedure waarop deze section van toepassing is, in de kosten verwijzen indien hij dit gepast acht

a) ingeval de rechter van oordeel is dat een vordering of tegenvordering lichtzinnig of vexatoir is,

b) op grond van de wijze waarop de partij het geding heeft gevoerd, of

c) wegens minachting van de rechter door die partij.

4) Lid 1 doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de rechter om in een zaak van uitzonderlijk openbaar belang en indien in de specifieke omstandigheden van het geval de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit vereisen, een partij te verwijzen in de kosten van de andere partij.

[…]"

14 Section 4, lid 1, van de wet van 2011 luidt:

„Section 3 is van toepassing op andere civielrechtelijke procedures dan de in lid 3 bedoelde, voor zover zij door een persoon zijn ingesteld

a) om de naleving of handhaving te waarborgen van een aan een in lid 4 bedoelde licentie, vergunning, toestemming, huurovereenkomst of andere toelating verbonden wettelijke verplichting, voorwaarde of overig voorschrift, of

b) met betrekking tot de schending of niet-naleving van een dergelijke licentie, vergunning, toestemming, huurovereenkomst of toelating,

indien de niet-naleving of niet-handhaving van een dergelijke wettelijke verplichting of voorwaarde of overig voorschrift bedoeld onder a) of de schending of niet-naleving bedoeld onder b) het milieu schade berokkent, heeft berokkend of kan berokkenen.

[…]"

15 Section 8 van de wet van 2011 bepaalt dat de rechter in zijn beslissingen, eventueel ambtshalve, rekening dient te houden met het verdrag van Aarhus.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 In 2015 heeft EirGrid plc, een Ierse overheidsexploitant van een elektriciteitstransmissienet, verzocht om een vergunning voor de bouw van ongeveer 300 hoogspanningsmasten met kabels over een lengte van 138 km teneinde de netwerken van Ierland en van Noord-Ierland met elkaar te verbinden en de betrouwbaarheid van de stroomvoorziening op het eiland te verzekeren.

17 Dit project, dat behoort tot de door de Europese Commissie op grondslag van verordening nr. 347/2013 aangewezen „projecten van algemeen belang", is aangevochten door een pressiegroep met de naam North East Pylon Pressure Campaign (hierna: „NEPP"), waarin een groot aantal potentieel geraakte grondeigenaren en bewoners zich hebben verenigd. De nationale instantie die krachtens artikel 8 van die verordening is aangewezen voor het vergemakkelijken en coördineren van het vergunningverleningsproces voor dit interconnectieproject is An Bord Pleanála, het college van beroep voor kwesties inzake ruimtelijke ordening.

18 An Bord Pleanála is tevens belast met de goedkeuring van dat ontwikkelingsproject. Nadat er een formele vergunningsaanvraag was ingediend voor het ontwikkelingsproject en een milieueffectbeoordeling was overgelegd, hield deze instantie op 7 maart 2016 een hoorzitting.

19 Op 4 maart 2016 hebben NEPP en Sheehy de vergunningsprocedure betreffende het ontwikkelingsproject aangevochten, met name door te trachten de hoorzitting te verhinderen. Daartoe dienden zij een verzoek in om toestemming voor het instellen van beroep, samen met een verzoek om een voorlopige voorziening.

20 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier zijn er een vijftiental vorderingen ingediend, tot staving waarvan een veertigtal middelen zijn aangevoerd, gebaseerd op, met name, het feit dat EirGrid de gegevens die aanvankelijk in het milieueffectbeoordelingsverslag stonden, dat zij ingevolge richtlijn 2011/92 moest opstellen, had gewijzigd, de ontoereikendheid van de verklaringen inzake de milieu-impact en van het beoordelingsverslag van de gevolgen voor Natura 2000, onwettigheid van delen van de vergunningsprocedure betreffende het ontwikkelingsproject, het feit dat de vergunningaanvraag van EirGrid niet in overeenstemming is met het nationale recht, schending van de vereisten van een eerlijk proces bij de organisatie van de hoorzitting door An Bord Pleanála, en objectieve partijdigheid van laatstgenoemde wegens diens aanwijzing door de minister.

21 Daar het verzoek om een voorlopige voorziening werd afgewezen, vond de hoorzitting bij An Bord Pleanála plaats op de geplande datum.

22 De vergunningsprocedure werd voortgezet en de aangezochte rechter heeft verzoekers toegestaan om de minister, die An Bord Pleanála had aangewezen, en de Attorney General toe te voegen als verwerende partijen, en om hun betwisting van de aanwijzing van An Bord Pleanála als bevoegde instantie, aan te vullen. EirGrid heeft in de procedure geïntervenieerd.

23 Op 12 mei 2016, na een terechtzitting van vier dagen, heeft de verwijzende rechter geweigerd toestemming te verlenen voor het instellen van beroep omdat het Ierse recht leek te vereisen dat wordt gewacht totdat An Bord Pleanála een definitief besluit heeft genomen voordat beroep wordt ingesteld en het beroep waarvoor om toestemming werd verzocht, dus voorbarig was.

24 In de procedure die tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid, zijn partijen het oneens over de last van de kosten van de procedure tot toestemming voor het instellen van beroep, die meer dan 500 000 EUR zou bedragen.

25 Betoogd wordt met name dat NEPP en Sheehy zich niet op artikel 11 van richtlijn 2011/92 konden beroepen, aangezien het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep niet beperkt bleef tot het aanvoeren van onregelmatigheden in de milieueffectbeoordelingsprocedure als zodanig.

26 De verwijzende rechter vraagt zich dus af of het Ierse recht verenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 2011/92 en van het verdrag van Aarhus waarin het vereiste is geformuleerd dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar zijn.

27 Deze rechter preciseert in dit verband dat Ierland geen bepaling tot omzetting van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2011/92 heeft vastgesteld. Daar het stadium waarin een in die richtlijn bedoeld beroep kan worden ingesteld niet is vastgesteld, dient de Ierse rechter dus per geval te beoordelen of het bij hem aanhangig gemaakte beroep in het juiste stadium is ingesteld, dan wel voorbarig of te laat is. Die verwijzende rechter wijst er voorts op dat de wet van 2011 beperkender is dan het verdrag van Aarhus voor zover die wet voor toepasselijkheid ervan op het gebied van de kosten de voorwaarde stelt dat er een verband bestaat tussen de aangevoerde onrechtmatigheid en milieuschade.

28 Daarop heeft de High Court (rechter in eerste aanleg) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is het recht op een procedure die ‚niet buitensporig kostbaar' is als bedoeld in artikel 11, lid 4, van richtlijn [2011/92], in het kader van een nationaal rechtsstelsel waarin de wetgever niet uitdrukkelijk en definitief heeft vastgesteld in welk stadium van het proces een besluit kan worden aangevochten en de rechter dit voor elk specifiek beroep per geval moet beoordelen aan de hand van de regels van common law, van toepassing op de procedure voor een nationale rechter waarin wordt bepaald of het beroep in kwestie in het juiste stadium is ingesteld?

2) Is het vereiste van artikel 11, lid 4, van richtlijn [2011/92] dat een procedure ‚niet buitensporig kostbaar' mag zijn, van toepassing op alle aspecten van een gerechtelijke procedure waarin de rechtmatigheid (volgens het nationale recht of het Unierecht) van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de inspraakbepalingen van deze richtlijn wordt aangevochten, of enkel op de Unierechtelijke aspecten van een desbetreffend beroep (of, meer bepaald, slechts op de aspecten van het beroep die betrekking hebben op kwesties in verband met de inspraakbepalingen van de richtlijn)?

3) Omvat de uitdrukking ‚enig besluit, handelen of nalaten' in artikel 11, lid 1, van richtlijn [2011/92] bestuursbesluiten die worden genomen in het kader van de behandeling van een vergunningsaanvraag voor een ontwikkelingsproject, ongeacht of de rechtspositie van de partijen op onherroepelijke en definitieve wijze door dergelijke bestuursbesluiten wordt bepaald?

4) Dient een nationale rechter, teneinde een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen op de onder het milieurecht van de Unie vallende gebieden, een uitlegging aan zijn nationale recht te geven die zo veel mogelijk in overeenstemming is met de doelstellingen genoemd in artikel 9, lid 3, van het [verdrag van Aarhus]:
   a) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een project van gemeenschappelijk belang dat is aangewezen overeenkomstig [verordening nr. 347/2013] en/of
   b) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject dat van invloed is op een overeenkomstig richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [PB 1992, L 206, blz. 7] aangewezen Europees gebied?

5) Indien het antwoord op de vierde vraag, onder a) en/of onder b), bevestigend luidt, betekent dan het vereiste dat verzoekers ‚voldoen aan de eventuele in [hun] nationale recht neergelegde criteria', dat het verdrag van Aarhus geen rechtstreekse werking kan hebben in een situatie waarin de verzoekers aan alle in het nationale recht neergelegde criteria voor het instellen van beroep voldoen en/of duidelijk het recht hebben beroep in te stellen:
   a) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een project van gemeenschappelijk belang dat is aangewezen overeenkomstig verordening [nr. 347/2013], en/of
   b) in een procedure waarin de rechtmatigheid wordt betwist van een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject dat van invloed is op een overeenkomstig richtlijn [92/43] aangewezen gebied?

6) Staat het een lidstaat vrij om in zijn wetgeving te voorzien in uitzonderingen op de regel dat procedures in milieuzaken niet buitensporig kostbaar mogen zijn, gelet op het feit dat noch richtlijn [2011/92] noch het [verdrag van Aarhus] in een dergelijke uitzondering voorziet?

7) Is meer bepaald een nationaalrechtelijke regel die, teneinde te waarborgen dat procedures in milieuzaken niet buitensporig kostbaar zijn, het bestaan van een causaal verband tussen de vermeend onrechtmatige handeling of het vermeend onrechtmatige besluit en de milieuschade vereist voor de toepassing van nationale uitvoeringsbepalingen van artikel 9, lid 4, van het [verdrag van Aarhus], verenigbaar met dat verdrag?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en derde vraag

29 Met zijn eerste en zijn derde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, van toepassing is op een procedure bij een rechterlijke instantie van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, in het kader waarvan wordt bepaald of kan worden toegestaan dat beroep wordt ingesteld tijdens een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject, in een context waarin die lidstaat niet heeft vastgesteld in welk stadium beroep kan worden ingesteld.

30 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, heeft het vereiste van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 betrekking op alle door deelname aan de gerechtelijke procedure teweeggebrachte financiële kosten. Derhalve moet het buitensporig kostbare karakter in zijn algemeenheid worden beoordeeld, rekening houdend met alle door de betrokken partij gedragen kosten (zie in die zin arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punten 27 en 28).

31 Daaruit volgt dat wanneer het nationale procesrecht bepaalt dat om toestemming moet worden verzocht voordat een beroep kan worden ingesteld waarop het vereiste van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 van toepassing is, dat vereiste ook moet gelden voor de kosten van een procedure ter verkrijging van die toestemming.

32 Dat is a fortiori het geval in de situatie waarin, zoals in het hoofdgeding, in de nationale wettelijke regeling niet is bepaald in welk stadium beroep kan worden ingesteld, zoals artikel 11, lid 2, van richtlijn 2011/92 vereist, en dus in een dergelijke procedure moet worden beoordeeld of het beroep in het juiste stadium is ingesteld.

33 In dit verband is de omstandigheid dat het verzoek om een beroep in rechte te mogen instellen is ingediend in het kader van een procedure die tot een vergunning voor een ontwikkelingsproject kan leiden, en niet tegen een besluit waarbij deze procedure definitief is beëindigd, niet relevant. Zoals de advocaat-generaal in de punten 101 tot en met 108 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vereist noch verbiedt richtlijn 2011/92 immers dat beroepen waarvoor de waarborg tegen buitensporige kosten geldt, worden ingesteld tegen besluiten waarbij een vergunningsprocedure definitief is beëindigd, dit vanwege de grote verscheidenheid van de besluitvormingsprocessen in milieuaangelegenheden, maar bepaalt die richtlijn enkel dat de lidstaten moeten bepalen in welk stadium beroep kan worden ingesteld.

34 Derhalve dient op de eerste en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, van toepassing is op een procedure bij een rechterlijke instantie van een lidstaat, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, in het kader waarvan wordt bepaald of kan worden toegestaan dat beroep wordt ingesteld in een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject, a fortiori wanneer deze lidstaat niet heeft vastgesteld in welk stadium beroep kan worden ingesteld.

Tweede vraag

35 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of, in het geval waarin een verzoeker tegelijkertijd middelen aanvoert die zijn gebaseerd op schending van de regels inzake inspraak in de besluitvorming in milieuaangelegenheden, en middelen die zijn gebaseerd op schending van andere voorschriften, het in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 vervatte vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, van toepassing is op de kosten van de gehele procedure of alleen op kosten van het gedeelte van het beroep dat steunt op de inspraakregels.

36 In dit verband moet worden opgemerkt dat uit de tekst van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 volgt dat beroepen die worden bestreken door de bescherming tegen buitensporige kosten, beroepen zijn tegen enig besluit, handelen of nalaten „vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn”. Een letterlijke uitlegging van deze bepaling leidt er dus toe dat de werkingssfeer ervan beperkt blijft tot enkel de kosten die verband houden met de aspecten van het geding die betrekking hebben op het recht op inspraak in de besluitvorming volgens de nauwkeurige regels daarover in de richtlijn.

37 Deze benadering wordt gestaafd door een lezing van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 in zijn context.

38 Die richtlijn bevat namelijk niet alleen regels inzake informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter, maar ook, ruimer, harmonisatieregels op het gebied van de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

39 Doordat in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2011/92 uitdrukkelijk wordt verwezen naar enkel de bepalingen ervan betreffende de inspraak van het publiek, moet dan ook worden aangenomen dat de Uniewetgever beroepen die zijn gebaseerd op een ander voorschrift van deze richtlijn, en a fortiori op een andere wettelijke regeling, ongeacht of dit Uniewetgeving dan wel wetgeving van de lidstaten is, heeft willen uitsluiten van de waarborg tegen buitensporige kosten.

40 Deze lezing wordt ook niet ontkracht in het licht van het doel van richtlijn 2011/92, dat, zoals blijkt uit de overwegingen 19 tot en met 21 ervan, erin bestaat de bepalingen van artikel 9, leden 2 en 4, van het verdrag van Aarhus op te nemen in het afgeleide recht.

41 In deze bepalingen zelf wordt, teneinde af te bakenen welke beroepen niet buitensporig kostbaar mogen zijn, immers verwezen naar beroepen tegen enig besluit, handelen of nalaten „vallend onder de bepalingen van artikel 6" van dit verdrag, dat wil zeggen bepaalde regels inzake de inspraak van het publiek in de besluitvorming in milieuaangelegenheden, onverminderd de mogelijkheid van andersluidende bepalingen in het nationale recht waarbij deze waarborg wordt uitgebreid tot andere relevante bepalingen van dat verdrag.

42 Aangezien de Uniewetgever heeft bedoeld alleen het in artikel 9, leden 2 en 4, van het verdrag van Aarhus vervatte vereiste dat bepaalde beroepen niet onevenredig kostbaar mogen zijn, over te nemen, zou dus een uitlegging van dit vereiste, in de zin van richtlijn 2011/92, die toepassing zou vinden buiten de beroepen tegen besluiten, handelen of nalaten met betrekking tot de inspraakprocedure als omschreven in deze richtlijn, verder gaan dan de bedoelingen van de Uniewetgever.

43 Wanneer, zoals het geval is bij het verzoek om toestemming dat heeft geleid tot de procedure tot begroting van de kosten in het hoofdgeding, in een beroep tegen een door richtlijn 2011/92 bestreken besluitvormingsprocedure op de inspraakvoorschriften gebaseerde juridische overwegingen worden vermengd met argumenten van andere aard, staat het aan de nationale rechter om ex aequo et bono, en volgens de toepasselijke nationale procesregels, de kosten die verband houden met deze twee typen redenering uit elkaar te halen teneinde zich ervan te vergewissen dat het vereiste dat de kosten niet buitensporig mogen zijn, wordt toegepast op het gedeelte van het beroep dat is gebaseerd op de inspraakregels.

44 Uit het voorgaande volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat wanneer een verzoeker zowel middelen aanvoert die zijn gebaseerd op schending van de regels inzake inspraak van het publiek in de besluitvorming in milieuaangelegenheden, als middelen die zijn gebaseerd op schending van andere voorschriften, het vereiste van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, alleen van toepassing is op kosten die verband houden met het gedeelte van het beroep dat berust op schending van de inspraakregels.

Vierde en vijfde vraag

45 Met de vierde en de vijfde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of en in hoeverre artikel 9, leden 3 en 4, van het verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat het vereiste dat, teneinde een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen op de door het milieurecht van de Unie bestreken gebieden, bepaalde gerechtelijke procedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn, van toepassing is op de aspecten van een geding die niet worden bestreken door dat vereiste zoals dit volgens het antwoord op de tweede vraag voortvloeit uit richtlijn 2011/92, en, zo ja, welke consequenties de nationale rechter daaraan moet verbinden in een geding als het hoofdgeding.

46 In herinnering dient te worden gebracht dat het Hof bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het verdrag van Aarhus, dat is ondertekend door de Gemeenschap en vervolgens bij besluit 2005/370 is goedgekeurd, en waarvan de bepalingen derhalve een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie vormen (arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 30).

47 Terwijl artikel 9, lid 2, van dit verdrag het recht vastlegt op een herzieningsprocedure waarmee het recht op inspraak in het besluitvormingsproces in milieuaangelegenheden kan worden gehandhaafd, betreft artikel 9, lid 3, ruimer, het recht van het betrokken publiek op een beroep om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties dat strijdig is met bepalingen van het nationale milieurecht, te betwisten.

48 Artikel 9, lid 4, waarin is gepreciseerd aan welke kenmerken de beroepen moeten voldoen, met name dat zij niet onevenredig kostbaar mogen zijn, is uitdrukkelijk van toepassing zowel op de beroepen bedoeld in lid 3 als op de beroepen bedoeld in, met name, lid 2.

49 Het vereiste in het verdrag van Aarhus dat bepaalde gerechtelijke procedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn, moet dus worden beschouwd van toepassing te zijn op een procedure als aan de orde in het hoofdgeding voor zover daarmee, met een beroep op het nationale milieurecht, wordt opgekomen tegen een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject.

50 Bovendien heeft de Unie, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, wanneer een bepaling van het Unierecht kan worden toegepast zowel op situaties die onder het nationale recht als op die welke onder het Unierecht vallen, er stellig belang bij dat, ter vermijding van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, die bepaling op eenvormige wijze wordt uitgelegd, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moet vinden (arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Daaruit volgt dat de uitlegging die is gegeven in het kader van de beantwoording van de eerste vraag, over de toepasselijkheid van het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar zijn op een procedure bij een nationale rechterlijke instantie in het kader waarvan wordt bepaald of toestemming voor het instellen van beroep moet worden verleend, ook kan opgaan voor artikel 9, leden 3 en 4, van het verdrag van Aarhus.

52 Wat de consequenties betreft die de nationale rechter aan deze slotsom moet verbinden in een geding als het hoofdgeding, dient in herinnering te worden gebracht dat noch lid 3 noch lid 4 van artikel 9 van het verdrag van Aarhus een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurig omschreven verplichting bevat die de rechtspositie van particulieren rechtstreeks kan regelen (zie in die zin arresten van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 45, en 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-543/14, EU:C:2016:605, punt 50).

53 Opgemerkt moet evenwel worden dat deze bepalingen, hoewel zij geen rechtstreekse werking hebben, tot doel hebben ervoor te zorgen dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd.

54 Wanneer Unieregelgeving ter zake van de procedureregels voor de beroepen die dienen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, ontbreekt, is het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om die procedureregels vast te stellen, waarbij de lidstaten gehouden zijn in elk individueel geval een doeltreffende bescherming van die rechten te verzekeren (zie met name, naar analogie, arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 47).

55 Uit dien hoofde mogen blijkens vaste rechtspraak nationale procesregels voor beroepen die dienen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale beroepen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie met name arrest van 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punt 46).

56 Bijgevolg kunnen de bepalingen van artikel 9, leden 3 en 4, van het verdrag van Aarhus niet, althans niet zonder afbreuk te doen aan de doeltreffende bescherming van het milieurecht van de Unie, in casu richtlijn 2011/92 en verordening nr. 347/2013, op dusdanige wijze worden uitgelegd dat de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (zie naar analogie arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 49).

57 Wanneer het dus gaat om de toepassing van nationaal milieurecht, met name bij de verwezenlijking van een project van gemeenschappelijk belang in de zin van verordening nr. 347/2013, dient de nationale rechter het nationale procesrecht op zodanige wijze uit te leggen dat het zo veel mogelijk in overeenstemming is met de in artikel 9, leden 3 en 4, van het verdrag van Aarhus geformuleerde doelen, opdat de gerechtelijke procedures niet onevenredig kostbaar zijn.

58 Uit het voorgaande volgt dat op de vierde en de vijfde vraag moet worden geantwoord dat artikel 9, leden 3 en 4, van het verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat, teneinde een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen op door het milieurecht van de Unie bestreken gebieden, het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn, van toepassing is op het gedeelte van een beroep dat niet zou worden bestreken door dat vereiste zoals dit volgens het antwoord op de tweede vraag voortvloeit uit richtlijn 2011/92, voor zover de verzoeker daarmee tracht te verzekeren dat het nationale milieurecht in acht wordt genomen. Deze bepalingen hebben geen rechtstreekse werking, maar het staat aan de nationale rechter om aan het nationale procesrecht een uitlegging te geven die daarmee zo veel mogelijk in overeenstemming is.

Zesde en zevende vraag

59 Met de zesde en de zevende vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of een lidstaat kan afwijken van het in het verdrag van Aarhus en in richtlijn 2011/92 geformuleerde vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, wanneer wordt geoordeeld dat een beroep lichtzinnig of vexatoir is, of wanneer er geen verband bestaat tussen de gestelde schending van het nationale milieurecht en schade aan het milieu.

60 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar zijn, als geformuleerd zowel in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 als in artikel 9, lid 4, van het verdrag van Aarhus, nationale rechters geenszins verbiedt kosten ten laste te brengen van een verzoeker. Dat blijkt uitdrukkelijk uit het verdrag van Aarhus, waarmee de Unieregeling op één lijn moet worden gebracht, daar artikel 3, lid 8, van dat verdrag preciseert dat de bevoegdheden van de nationale rechter om in een rechtsgeding redelijke kosten toe te wijzen onverlet worden gelaten (zie naar analogie arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punten 25 en 26).

61 Het staat de nationale rechter dus vrij om rekening te houden met factoren zoals, onder meer, de redelijke kans van slagen van het beroep of de lichtzinnige of vexatoire aard ervan, mits het bedrag van de kosten waarin de verzoeker wordt verwezen niet onredelijk hoog is.

62 Wat de vraag betreft of een nationale wettelijke regeling tot uitvoering van het verdrag van Aarhus met betrekking tot proceskosten, zoals de wet van 2011, de toepassing van het vereiste dat de kosten van bepaalde gerechtelijke procedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn, ervan afhankelijk kan stellen dat er een toereikend verband bestaat tussen de in het licht van het nationale milieurecht aangevoerde onrechtmatigheid en schade aan het milieu, hoeft slechts te worden verwezen naar de tekst van dat verdrag.

63 Dat vereiste geldt volgens de leden 3 en 4 van artikel 9 van dat verdrag, in hun onderlinge samenhang gelezen, immers voor de procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten „die strijdig zijn met bepalingen van [het] nationale recht betreffende het milieu”.

64 De partijen bij dat verdrag hebben dus eenduidig bedoeld de bescherming tegen onredelijke kosten toe te passen op beroepen die ertoe strekken dat de rechtmatigheid in milieuaangelegenheden in abstracto in acht wordt genomen, zonder voor deze bescherming de voorwaarde te stellen dat wordt bewezen dat er een verband bestaat met – gebleken, en al helemaal niet met potentiële – milieuschade.

65 Bijgevolg dient op de zesde en de zevende vraag te worden geantwoord dat een lidstaat niet mag afwijken van het in artikel 9, lid 4, van het verdrag van Aarhus en in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 gestelde vereiste dat bepaalde procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, wanneer wordt geoordeeld dat een beroep lichtzinnig of vexatoir is of wanneer er geen verband bestaat tussen de gestelde schending van het nationale milieurecht en milieuschade.

Kosten

66 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moet aldus worden uitgelegd dat het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, van toepassing is op een procedure bij een rechterlijke instantie van een lidstaat, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, in het kader waarvan wordt bepaald of kan worden toegestaan dat beroep wordt ingesteld in een vergunningsprocedure betreffende een ontwikkelingsproject, a fortiori wanneer deze lidstaat niet heeft vastgesteld in welk stadium beroep kan worden ingesteld.**

2) **Wanneer een verzoeker zowel middelen aanvoert die zijn gebaseerd op schending van de regels inzake inspraak van het publiek in de besluitvorming in milieuaangelegenheden als middelen die zijn gebaseerd op schending van andere voorschriften, is het vereiste van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 dat bepaalde gerechtelijke procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, alleen van toepassing op kosten die verband houden met het gedeelte van het beroep dat berust op schending van de inspraakregels.**

3) **Artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, moet aldus worden uitgelegd dat, teneinde een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen op door het milieurecht van de Unie bestreken gebieden, het vereiste dat bepaalde gerechtelijke procedures niet onevenredig kostbaar mogen zijn, van toepassing is op het gedeelte van een beroep dat niet zou worden bestreken door dat vereiste zoals dit volgens het antwoord in punt 2 van dit dictum voortvloeit uit richtlijn 2011/92, voor zover de verzoeker daarmee tracht te verzekeren dat het nationale milieurecht in acht wordt genomen. Deze bepalingen hebben geen rechtstreekse werking, maar het staat aan de nationale rechter om aan het nationale procesrecht een uitlegging te geven die daarmee zo veel mogelijk in overeenstemming is.**

4) **Een lidstaat mag niet afwijken van het in artikel 9, lid 4, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2011/92 gestelde vereiste dat bepaalde procedures niet buitensporig kostbaar mogen zijn, wanneer wordt geoordeeld dat een beroep lichtzinnig of vexatoir is of wanneer er geen verband bestaat tussen de gestelde schending van het nationale milieurecht en milieuschade.**

ondertekeningen